

Vergaderjaar 1994–1995

24 136

Wijziging van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en van enkele andere wetten inzake samenvoeging van de schoolsoorten onderwijs aan blinde kinderen en onderwijs aan slechtziende kinderen tot de schoolsoort onderwijs aan visueel gehandicapte kinderen

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 3 mei 1995

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende beantwoordt, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

1. Algemeen

Met instemming hebben de leden van de PvdA-fractie kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Slechts op een tweetal onderdelen vragen deze leden nadere informatie.

Kan de regering verduidelijken waarom is afgeweken van de eerdere standpuntbepaling om de extra informatie die basisscholen ontvangen in verband met de aanwezigheid van visueel gehandicapte leerlingen, over te dragen aan de instellingen voor visueel gehandicapte kinderen? Deze eerdere standpuntbepaling is onder meer terug te vinden in het advies van de commissie Brenninkmeijer, het amendement van de leden Van de Camp, Netelenbos en Franssen (Kamerstuknr. 23 400 VIII, nr. 30) en de brieven van de minister van Onderwijs en Wetenschappen van 22 november 1993 (Kamerstuknr. 23 400 VIII, nr. 42) en 4 februari 1994 (Kamerstuknr. 23 400 VIII, nr. 52). Over deze eerdere standpuntbepaling is eerder met de Tweede Kamer overeenstemming bereikt. Door welke adviesorganisaties en met welke argumenten is tegen deze standpuntbepaling bezwaar geuit? En wat is het standpunt van de betrokken instellingen?

Is de regering in staat om de concept algemene maatregelen van bestuur en de ministeriële regeling aan de Kamer te doen toekomen tegelijk met de nota naar aanleiding van het verslag inzake het voorliggende wetsvoorstel?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij betreuren het dat de staatssecretaris de door haar ambtsvoorganger met de Tweede Kamer gemaakte afspraak inzake de overdracht van de extra formatie die basisscholen ontvangen in verband met de aanwezigheid van visueel gehandicapte kinderen

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), M. M. H. Kamp (VVD), voorzitter, De Cloe (PvdA), Janmaat (CD), Van Gelder (PvdA), ondervoorzitter, Van de Camp (CDA), Boers-Wijnberg (CDA), Huys (PvdA), Mulder-van Dam (CDA), Hendriks (HDRK), Rabbae (GroenLinks), Jorritsma-van Oosten (D66), De Koning (D66), Koekoek (CDA), J. M. de Vries (VVD), Hirsch Ballin (CDA), Liemburg (PvdA), Stellingwerf (RPF), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Cherribi (VVD), Dijkema (PvdA), Sterk (PvdA), Van Vliet (D66).

Plv. leden: Schutte (GPV), Dees (VVD), Valk (PvdA), Marijnissen (SP), Duivesteyn (PvdA), Beinema (CDA), Reitsma (CDA), Lilipaly (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Verkerk (AOV), Sipkes (GroenLinks), Bakker (D66), Van 't Riet (D66), Deetman (CDA), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), Lansink (CDA), Middel (PvdA), Leerkes (U55+), Versnel-Schmitz (D66), Essers (VVD), Korthals (VVD), Van Erp (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Zijl (PvdA), Verhagen (CDA).

(Kamerstukken 23 400 VIII, nrs. 42 en 52) niet nakomt. Genoemde leden begrijpen de daarvoor in het nader rapport gegeven argumentatie, namelijk dat de toekenning van de extra formatie een belangrijke stimulans vormt om visueel gehandicapte leerlingen binnen het regulier onderwijs op te vangen, maar zij menen dat deze argumentatie ontoereikend is. Ten eerste zal het voor basisscholen weinig uitmaken of zij extra menskracht voor de opvang van visueel gehandicapte leerlingen ontvangen krachtens een overeenkomst met een instelling als bedoeld in de wet dan wel rechtstreeks op basis van het Formatiebesluit ISOVSO 1992. Ten tweede leidt de rechtstreekse toekenning van extra formatie voor de opvang van deze leerlingen aan basisscholen tot een versnippering van deskundigheid. In de derde plaats heeft de rechtstreekse toekenning van extra formatie tot gevolg dat wanneer het visueel gehandicapte kind om welke reden dan ook de basisschool verlaat, het bevoegd gezag de betrokken leerkracht mogelijkerwijs moet ontslaan en dat wachtgeldverplichtingen ontstaan. Om de genoemde redenen geeft de CDA-fractie de regering in overweging het wetsontwerp ook op dit punt in overeenstemming met de met de Tweede Kamer gemaakte afspraken te brengen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de integratie van het onderwijs aan blinde en slechtziende kinderen tot onderwijs aan visueel gehandicapte kinderen, mede gelet op de maatschappelijke noodzaak daartoe. In het recente verleden heeft de Kamer hier reeds de nodige aandacht aan besteed. De in de memorie van toelichting gehanteerde uitgangspunten worden door deze leden onderschreven.

De praktische noodzaak tot integratie van de bestaande scholen tot een viertal instellingen met nevenvestigingen wordt door de leden van de VVD-fractie in zijn algemeenheid onderschreven, omdat hierdoor een bundeling van deskundigheid en middelen zal optreden. Wel waren deze leden verrast door de overwegingen van de Raad van State, waarin strijdigheid met artikel 23 Grondwet werd geconstateerd, op grond van het feit dat gekozen is voor de stichtingsnormen als voorgesteld. Deze leden kunnen de kritiek van de Raad van State op dit punt niet geheel plaatsen, en verzoeken de regering dien aangaande om een nadere toelichting, waarin zij tevens haar eigen visie hierop, mede aan de hand van juridische argumenten, uiteenzet. Licht in de opvatting van de Raad van State in het wetsvoorstel wellicht besloten dat de grondwettelijke eerbiediging van de denominatieve samenstelling van het personeel onvoldoende gewaarborgd is?

De leden van de VVD-fractie constateren dat in het kader van het voorliggende wetsvoorstel de met de Tweede Kamer gemaakte afspraken zullen worden nagekomen, met uitzondering van de voorgenomen overdracht van de extra formatie die basisscholen ontvangen in verband met de aanwezigheid van visueel gehandicapte leerlingen. Zij vragen de regering op dit punt om een nadere toelichting, mede gelet op het feit dat een succesvolle integratie van visueel gehandicapte leerlingen in het regulier onderwijs ertoe zal leiden dat in het onderwijs voor visueel gehandicapte leerlingen de meest zware gevallen zullen overblijven. Zijn expertise en bekostiging hierop voldoende afgestemd?

De leden van de fractie van D66 hebben met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel inzake samenvoeging van de schoolsoorten onderwijs aan blinde kinderen en onderwijs aan slechtziende kinderen tot de schoolsoort onderwijs aan visueel gehandicapte kinderen.

Zij ondersteunen het wetsvoorstel waarin de huidige tien scholen voor blinden en slechtzienden worden samengevoegd tot vier instellingen voor visueel gehandicapten, met een of meer nevenvestigingen. De leden van

de fractie van D66 beschouwen dit wetsvoorstel als een logisch gevolg van het in de jaren zeventig in gang gezette proces binnen het onderwijsveld naar geïntegreerd onderwijs aan blinden en slechtzienden en de maatschappelijke ontwikkelingen betreffende Weer Samen Naar School. In het onderwijsveld is een breed draagvlak voor het wetsvoorstel. De leden van de fractie van D66 begrijpen dat de betrokken scholen nauw betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling van de huidige fusieplannen.

Het lijkt deze leden aannemelijk dat de bundeling van kennis en vaardigheden in vier onderwijscentra zal leiden tot een breed zorgaanbod zodat de (meervoudig) visueel gehandicapte leerling optimaal begeleid kan worden. Zij hopen dat de centra zich ook zullen ontwikkelen tot cliëntgerichte organisaties ten aanzien van de ouders. Toegankelijkheid van het blinden en slechtzienden onderwijs moet immers gewaarborgd blijven.

De leden van de fractie van D66 kunnen in het algemeen instemmen met de uitgangspunten en voorwaarden waaraan de vier instellingen moeten voldoen: de samenvoeging tot vier instellingen, de taakstelling en de bekostiging. Niettemin hebben zij nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de RPF-fractie hebben met interesse kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. De waardering van deze leden is op onderdelen wisselend, en ronduit negatief wanneer de grote druk tot fusie in het geding is. Hierop komen zij nog terug. Voor zover het voorstel aansluit bij het streven om gehandicapten leerlingen zo veel als mogelijk in het reguliere onderwijs op te vangen, waarderen deze leden het voorstel. Hierbij wordt wel opgemerkt dat zeer zorgvuldig moet worden omgegaan met het plaatsen van visueel gehandicapte in het reguliere onderwijs. Vanwege de visuele handicap hebben veel leerlingen een achterstand in hun ontwikkeling, waarbij deskundige hulp van groot belang is. Die deskundigheid is ook een voorwaarde voor plaatsing in het reguliere onderwijs. Daarbij is het streven om zo effectief mogelijk met de beschikbare deskundigheid, binnen en buiten de onderwijsinstellingen voor visueel gehandicapten, om te gaan, het nastreven waard. Gezien de bereidwilligheid van de betrokken besturen om tot uitvoering van de plannen over te gaan, lijkt het er op dat de aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende criteria op enig draagvlak kunnen rekenen. De leden van de RPF-fractie hebben ook geen bezwaar tegen de opheffing van het onderscheid tussen onderwijs aan blinde en onderwijs aan slechtziende kinderen, een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel. Wel willen zij meer inzicht in de argumenten die hebben geleid tot de opheffing van dit onderscheid; er is natuurlijk verschil tussen blind en slechtziend. Kan de staatssecretaris daar meer duidelijkheid over geven? Belangrijker is echter dat deze leden op belangrijke onderdelen principiële bezwaren hebben tegen het voorstel in de huidige vorm.

2. Instellingen

De leden van de CDA-fractie vragen waarom het wetsvoorstel slechts voorziet in de fusie van de bestaande 10 scholen tot 4 instellingen en niet in samenwerking van besturen, waartoe ook de werkgroep-Brenninkmeijer heeft geadviseerd.

3. Regionalisering

De leden van de CDA-fractie ontvangen graag een toelichting op de zinsnede: «De vier instellingen zullen een evenwichtige samenstelling qua denominatie van het personeel bevorderen...» Hebben de instellingen zich daartoe op enigerlei wijze verplicht?

De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd in hoeverre de mogelijkheid voor leerlingen om op denominatieve grondslag onderwijs te volgen buiten de eigen regio consequenties zal kunnen hebben voor de voorgestane evenwichtige regionalisering. Dit klemmt te meer, aangezien toch alle bedoelde instellingen van bijzondere signatuur zijn?

Een onderdeel waar de leden van de RPF-fractie moeite mee hebben, betreft de regionalisering van het onderwijs aan visueel gehandicapten. De instellingen krijgen een regionale functie, zodat leerlingen in de eigen regio kunnen worden opgevangen. Hoewel de staatssecretaris erbij vermeldt dat het personeel qua denominatie evenwichtig van samenstelling zal zijn, kan niet verhuld worden dat hier een arbitraire keus wordt gemaakt. De opvang in de regio is blijkbaar zo belangrijk dat de levensbeschouwelijke verscheidenheid van ondergeschikt belang wordt gemaakt. Aan die keuze ligt de vooronderstelling ten grondslag dat de regio belangrijker is dan de levensbeschouwelijke kleur van de instelling. Als het de bedoeling is een betere aansluiting te bewerkstelligen tussen het onderwijs en de kinderen dan is er veel voor te zeggen om het pluriforme karakter van het onderwijs aan visueel gehandicapten in stand te houden. Als het gaat om onderwijs is de levensbeschouwelijke achtergrond van een leerling en zijn/haar ouder(s) toch belangrijker dan de regionale afkomst? Of is de staatssecretaris overtuigd van het tegenovergestelde?

4. Stichtingsnorm

De leden van de CDA-fractie begrijpen de argumenten die de regering aanvoert voor de hoge stichtingsnormen voor nieuwe instellingen voor visueel gehandicapten (300 of 200 + 100 elders begeleide leerlingen). Genoemde leden wijzen met de Raad van State op de grote discrepantie tussen deze hoge stichtingsnormen en de opheffingsnorm van 33 voor een instelling. Kennelijk is de hoge stichtingsnorm geen eis van deugdelijkheid. Om deze reden geeft de CDA-fractie de regering in overweging de voorgestelde stichtingsnorm te verlagen, bij voorbeeld met de helft. Zij voert daartoe aan dat de hoge stichtingsnorm het oprichten van nieuwe instellingen nagenoeg onmogelijk maakt. Dit betekent dat het moeilijk wordt flexibel in te spelen op nieuwe behoeften, dat het nagenoeg uitgesloten is dat voldaan wordt aan de behoefte aan openbaar onderwijs en dat het bijna onmogelijk is dat gebruik kan worden gemaakt van de vrijheid tot het oprichten van een nieuwe bijzondere instelling.

De leden van de CDA-fractie wijzen er overigens op dat artikel 70, derde lid, ISOVSO geen toepassing vindt zolang artikel 60a ISOVSO van kracht is. Zij vragen de regering hoe lang naar haar mening art. 60a nog kan worden gehandhaafd, aangezien de daarin vervatte bevrozing tot meer problemen leidt bij het voorzien in de behoefte aan nieuwe scholen naarmate het artikel langer van kracht blijft.

Wat betreft de hoogte van de stichtingsnormen verzoeken de leden van de VVD-fractie de regering aan te geven of de huidige instellingen hiermee voldoende uit de voeten kunnen. Is het niet zo dat een zekere onevenwichtigheid in regionale spreiding plaatselijk tot fricties zou kunnen leiden met betrekking tot de gekozen stichtingsnormen? Sluit de redactie van artikel X definitief uit dat er een zekere overlap in regio's zou kunnen ontstaan? Geldt dat ook indien in de toekomst nieuwe instellingen voor visueel gehandicapten zouden worden opgericht?

Worden door de regering nog afzonderlijke criteria ontwikkeld ten einde te voorzien in die gevallen waarbij weliswaar sprake is van 200 «eigen» leerlingen, maar de norm van 100 door de instelling begeleide leerlingen niet wordt gehaald, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Op welke wijze kan de Kamer daarvan kennisnemen?

De leden van de VVD-fractie ontvangen van de regering gaarne een overzicht met de laatste stand van zaken met betrekking tot de instroom van leerlingen uit het regulier onderwijs in het onderwijs voor visueel gehandicapte leerlingen. Welke is de samenhang met het proces Weer Samen Naar School? En welke invloed zal de voorgestelde schaalvergroting hebben op het gewenste integratieproces van visueel gehandicapten in het regulier onderwijs?

Zowel de Onderwijsraad als de Raad van State hebben in hun advies kritiek geuit op de hoge stichtingsnorm. Volgens deze adviesorganen zal deze hoge norm tot gedwongen fusies leiden met het gevolg dat de regel strijdig is met artikel 23 van de Grondwet. De Onderwijsraad en de Raad van State melden in hun advies dat zij op de hoogte zijn van het feit dat de betrokken scholen op vrijwillige basis gaan fuseren maar zij stellen dat het wetsvoorstel ook de situatie voor de toekomst vastlegt. De leden van de fractie van D66 verzoeken daarom de staatssecretaris nog eens te beargumenteren waarom voor deze hoge stichtingsnorm is gekozen.

Met betrekking tot de stichtingsnorm en de daarmee gepaard gaande fusering van instellingen, vinden de leden van de RPF-fractie het commentaar van de Onderwijsraad en de Raad van State zeer behartenswaardig. Het moet de staatssecretaris toch wat te zeggen hebben dat zij spreken over fusiedwang die in strijd is met de in artikel 23 van de Grondwet verankerde vrijheid van godsdienst. Met de Raad van State zijn deze leden van mening dat de bereidwilligheid van de huidige besturen om mee te werken aan fusering geen argument is om de huidige plannen uit te voeren. Een wetsvoorstel is toch niet in overeenstemming met artikel 23 van de Grondwet, omdat de betreffende besturen aan de uitvoering willen meewerken, ook al zijn de fusieafspraken schriftelijk vastgelegd (zoals de staatssecretaris de Raad van State antwoordt)? Wil de staatssecretaris hier nog nadrukkelijk op in gaan? Overigens vragen de leden van de RPF-fractie zich af waarom een stichtingsnorm moet worden ingevoerd en een voorstel tot de dwang tot fusie nodig is wanneer de besturen al besloten hebben te fuseren en hun afspraak al schriftelijk is vastgelegd.

Verder is het de leden van de RPF-fractie niet duidelijk waarom clustering van de huidige instellingen geen alternatief is. De staatssecretaris gaat niet op deze suggestie van de Onderwijsraad in, en daarom vragen deze leden haar dat alsnog te doen. Bij clustering kan immers ook recht worden gedaan aan de criteria zoals die zijn opgesteld en weergegeven in de memorie van toelichting.

5. Overgangsrecht

De leden van de VVD-fractie hebben kennis genomen van de kritische overwegingen van de Raad van State met betrekking tot de overgangsbepalingen in artikel IX inzake de versnelde bekostigingsprocedure, waarbij de planprocedure kan worden omzeild, mits er een fusie plaatsvindt tussen in dat artikel genoemde scholen. Deze leden verzoeken de regering aan de hand van juridische argumenten aan te geven op grond waarvan zij geen strijdigheid aanwezig acht met het betreffende artikel van de Grondwet.

De fractie van D66 verzoekt de staatssecretaris aan te geven – naar aanleiding van de introductie van nevenvestigingen in het overgangsrecht – hoe lang het overgangsrecht ten aanzien van de nevenvestigingen zal blijven bestaan.

6. Bekostiging

Wat betreft de bekostiging vragen de leden van de VVD-fractie of en in hoeverre naast criteria die vastliggen in de wet de begrotingswetgever te zijner tijd een eigen beleidsvrijheid heeft om de bekostiging naar boven of naar beneden bij te stellen. Wat betreft de te decentraliseren huisvestings-uitgaven willen deze leden weten welke gemeente in een bepaalde regio de zeggenschap heeft over deze middelen. Vindt er afstemming met aangrenzende gemeenten binnen het verzorgingsgebied van de instelling plaats, of beslist alleen die gemeente in wiens gebied de huisvesting is gelegen?

De leden van de VVD-fractie zijn verheugd te kunnen constateren dat de beoogde schaalvergrotingsoperatie geen gedwongen ontslagen ten gevolge zal hebben. Desalniettemin verzoeken zij de regering toe te lichten waarom de rechtspositionele aspecten bij wet en niet in een decentraal vast te stellen sociaal plan zijn neergelegd. Dit had toch tot meer beleidsvrijheid kunnen leiden, mede inachtnemende de gewenste decentralisatie van rechtspositionele aangelegenheden naar instellingen?

De leden van de VVD-fractie constateren dat de voor de concentratie benodigde huisvesting binnen de bestaande gebouwen gerealiseerd zal worden en dat er deels gewerkt zal worden met nevenvestigingen. Betekent dit dat in de nabije toekomst geen nieuwbouw noodzakelijk is in de sector onderwijs aan visueel gehandicapten? Wordt deze visie gedeeld door de bestaande scholen voor blinden en slechtzienden? De leden van de VVD-fractie vragen daarnaast op grond waarvan is gekozen voor de systematiek dat het geplande aantal nevenvestigingen limitatief is met het oog op bekostiging, nu en in de nabije toekomst. In hoeverre doorkruist dit de beleidsvrijheid van instellingen om vanuit een praktische wens nevenvestigingen op te richten ten einde het zorggebied beter te kunnen faciliteren?

De leden van de fractie van D66 staan achter het streven van de regering om visueel gehandicapte leerlingen waar mogelijk in scholen in de eigen omgeving op te vangen. Het slagen hiervan hangt echter niet alleen af van het succes van de vier instellingen maar ook van de bereidheid van de basisscholen om deze leerlingen te plaatsen en zodoende actief deel te blijven nemen aan Weer Samen Naar School. Hebben deze leden het goed begrepen dat de extra formatie voor ambulante begeleiding van de visueel gehandicapte leerling aan de basisschool wordt toegekend? Hoe is de verhouding tussen de middelen voor formatie die worden toegekend aan het basisonderwijs dat de leerlingen opvangt (met andere woorden wat krijgen de scholen extra) en wat wordt toegekend aan de instellingen die de ambulante leerling begeleiden?

In het kader van Weer Samen Naar School heeft de staatssecretaris onlangs aangekondigd een onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden van een cliëntgebonden budget. De leden van de fractie van D66 vragen zich af of bij dit onderzoek ook de (meervoudig) visueel gehandicapte leerlingen betrokken worden. Mocht uit het onderzoek blijken dat een cliëntgebonden bekostiging uitvoerbaar zou zijn dan willen deze leden graag de mogelijkheid open houden deze bekostiging in te voeren voor de visueel gehandicapte leerling.

Ten aanzien van de taakstelling merken de leden van de fractie van D66 op dat het streven naar ambulante begeleiding niet voor alle (meervoudig) visueel gehandicapte leerlingen haalbaar en wenselijk is. Voor deze groep leerlingen zal altijd speciale opvang (interne school) noodzakelijk blijven.

De leden van de fractie van D66 kunnen in principe de voorgestelde bekostigingssystematiek onderschrijven omdat dit een vereenvoudiging van de bekostigingsregels betekent. In de memorie van toelichting staat

dat de instellingen voor vijf jaar een vast budget krijgen waarbij rekening is gehouden met bijzondere omstandigheden. In deze vijf jaar kunnen de instellingen geen aanspraak maken op extra vergoeding op basis van bijzondere omstandigheden. Er zal ook geen evaluatie plaatsvinden. Deze leden vragen zich af wat de staatssecretaris verstaat onder bijzondere omstandigheden. Betekent bijzonder in dit geval onvoorzien?

De leden van de fractie van D66 vragen waar de verhoging van het budget met f 1,2 miljoen op is gebaseerd. Welke ervaringen van het experiment te Grave gaven hiertoe aanleiding?

Het is deze leden niet helder hoe de decentralisatie van de huisvesting aan de gemeenten zal gaan uitpakken voor de instellingen voor blinden en slechtzienden. Dit kan betekenen dat over een jaar de instellingen moeten gaan onderhandelen met verscheidene gemeenten en/of stadsprovincies over hun huisvesting. Bovendien hebben de instellingen een regionaal belang en de gemeenten een plaatselijk belang. De fractie van D66 is van mening dat een dergelijke situatie niet bevordelijk is voor een coherent beleid.

Artikelen

Artikel I, Onderdeel K (artikel 70)

De leden van de CDA-fractie vragen waarom in het derde lid na «een andere instelling» de woorden ontbreken «waar het verlangde onderwijs wordt gegeven», die wel voorkomen in het overeenkomstige artikel 67, derde lid, onder a, van de wet.

Artikel XIX

De leden van de CDA-fractie vragen welke problemen ontstaan indien de inwerkingtreding van de wet met ingang van 1 augustus 1995 niet mogelijk blijkt, en hoe deze problemen zouden kunnen worden onder-
vangen.

De leden van de fractie van D66 verzoeken de staatssecretaris om een snelle behandeling van dit wetsvoorstel zodat de wet nog voor het aankomend schooljaar 1995/1996 van kracht kan worden.

De voorzitter van de commissie,
M. M. H. Kamp

De griffier van de commissie,
C. J. M. Roovers